

# EVALUASI PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGGABUNGAN KELURAHAN di KOTA PEKALONGAN

**Erwin Fakhrol Alim - 14010112130056**

[erwinfakhrol@gmail.com](mailto:erwinfakhrol@gmail.com)

Dosen Pembimbing: Nunik Retno Herawati, S.Sos., M.Si.

[nunikretno92@gmail.com](mailto:nunikretno92@gmail.com)

Departemen Politik Dan Pemerintahan, FISIP

Universitas Diponegoro, Indonesia

## INTISARI

Pemerintahan Kota Pekalongan mengeluarkan kebijakan Penggabungan Kelurahan melalui PERDA no 8 Tahun 2013 sebagai bentuk tindak lanjut dari Peraturan Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006. Pemerintah Kota Pekalongan melakukan penggabungan kelurahan untuk mewujudkan efektivitas pelayanan publik dan efisiensi anggaran. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengevaluasi proses implementasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan.

Tipe penelitian ini adalah deskriptif analitis melalui pendekatan kualitatif, yang dimaksudkan untuk menghadirkan gambaran tentang situasi atau fenomena dalam penelitian secara detail. Sumber data berasal dari data primer maupun data sekunder.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa implementasi dari kebijakan penggabungan kelurahan yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Pekalongan ini berjalan dengan lancar walaupun ditemukan beberapa hambatan. Tujuan yang ingin di capai dari kebijakan ini juga sudah ada yang tercapai yaitu efisiensi anggaran. Efisiensi yang dimaksud adalah dengan adanya penggabungan Kelurahan maka jumlah anggaran operasional dan belanja pegawai kelurahan yang dibutuhkan menjadi lebih sedikit dan sarana prasarana pendukung yang dibutuhkan lebih sedikit.

Saran yang diberikan kepada Pemerintah Kota Pekalongan adalah proses pengambilan keputusan yang juga mengikutsertakan hingga elemen paling bawah yaitu masyarakat selaku objek kebijakan, agar kebijakan yang diterapkan dikemudian hari tidak muncul konflik yang membuat pekerjaan baru bagi pelaksana maupun perumus kebijakan.

## **KATA KUNCI**

Evaluasi, Implementasi, Kebijakan Publik, Penggabungan Kelurahan

## **Pendahuluan**

Dewasa ini kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah mengarah pada penataan struktur di level yang paling rendah, yakni struktur kelembagaan pada unit pemerintahan kelurahan. Hal tersebut dibuktikan dengan lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan diisyaratkan bahwa jumlah penduduk untuk 1 Kelurahan minimal 2000 jiwa atau 400 KK dan luas wilayah 1 kelurahan minimal 5 km<sup>2</sup>. Berlakunya Permendagri nomor 31 tahun 2006 tersebut, maka banyak kelurahan yang ada tidak lagi memenuhi persyaratan, seperti yang terjadi di lingkungan Pemerintahan Kota Pekalongan karena jumlah penduduknya hanya berkisar antara 500 jiwa sampai dengan 2000 jiwa per kelurahan sedangkan luas wilayah kelurahan hanya berkisar antara 0,5 km<sup>2</sup> sampai dengan 4 km<sup>2</sup>.

Berdasar pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 tahun 2006, Pemerintah Kota Pekalongan melahirkan Perda Nomor 8 tahun 2013 Tentang Penggabungan Kelurahan dalam rangka efektivitas dan efisiensi dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan. Perda tersebut dikeluarkan pemerintah kota Pekalongan karena kelurahan-kelurahan di lingkungan pemerintahan Pekalongan tidak memenuhi persyaratan bentuk kelurahan seperti yang tertuang dalam Permendagri Nomor 31 Tahun 2006.

Perda nomor 8 tahun 2013 maka jumlah kelurahan di Kota Pekalongan berubah menjadi 27 kelurahan dari sebelumnya 47 kelurahan, dengan demikian ada pengurangan sebanyak 20 kelurahan karena ada penggabungan untuk seluruh Kota Pekalongan.

Dalam mengimplementasikan kebijakan penggabungan kelurahan ini, pemerintah Kota Pekalongan sudah cukup matang, dilihat dari pengkajian yaitu dimulai dari persiapan yang dilakukan pemerintah Kota Pekalongan yang tidak jarang melakukan sosialisasi-sosialisasi langsung di tiap kelurahan hingga menjadi peraturan daerah. Telah dibentuk pula tim-tim pengkaji yang ditugaskan untuk terjun langsung meninjau kondisi kelurahan di Kota Pekalongan.

Diberlakukannya penggabungan kelurahan maka jumlah penduduk semakin banyak dan luas wilayah kelurahan semakin luas. Selain itu jumlah personil kelurahan semakin lengkap dan sarana serta prasarana diharapkan semakin memadai.

Berdasarkan penjelasan di atas penulis tertarik untuk meneliti bagaimana proses pengimplementasian kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan.

## **Kerangka Teori dan Metode Penelitian**

### **1.1 Kerangka Teori**

#### **Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya tidak lebih dan tidak kurang. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan.

Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-

keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, pada penelitian ini penulis menggunakan teori dari Marilee S. Grindle yaitu:

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

### **Kebijakan Publik**

Kebijakan publik memiliki beberapa tahapan yaitu perumusan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Pada awalnya banyak para ahli yang berpendapat bahwa problem paling sulit dalam siklus kebijakan publik adalah proses perumusan kebijakan. Hal tersebut karena di dalam perumusan kebijakan terdapat berbagai kepentingan yang saling berbenturan. Tentunya perumusan kebijakan publik banyak melibatkan beberapa aktor seperti pemerintah, swasta, masyarakat, dan lembaga lainnya. Dengan demikian banyaknya aktor yang terlibat dalam perumusan, maka makin banyak pula pemikiran atau usulan kebijakan publik. Yang pastinya setiap pemikiran atau usulan tersebut memiliki kepentingan sendiri-sendiri, sehingga sulit mencapai kesepakatan tentang kebijakan publik. Oleh karena itu untuk menetapkan suatu kebijakan publik akan memakan waktu yang lama dan panjang.

Jika perumusan kebijakan telah disepakati maka proses selanjutnya adalah implementasi kebijakan yang dianggap sebagai sesuatu yang *given* (yang akan menggelinding dengan sendirinya), sebenarnya proses implementasi inilah yang merupakan proses tersulit dalam suatu siklus kebijakan publik dan harus lebih diperhatikan karena proses ini merupakan penentu bagi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan.

Latar belakang yang menyebabkan implementasi kebijakan tidak berjalan dengan baik, yaitu dilihat dari tipe kebijakan yang mempunyai potensi untuk menimbulkan masalah. Keenam tipe kebijakan tersebut anatara lain, (1) Kebijakan-kebijakan baru; (2) Kebijakan yang didesentralisasikan; (3) Kebijakan kontroversial; (4) Kebijakan yang kompleks; (5) Kebijakan yang berhubungan dengan krisis; (6) Kebijakan yang ditetapkan oleh pengadilan.

Implementasi kebijakan publik yang berjalan sesuai harapan maupun tidak, akan menghasilkan dampak atau implikasi kebijakan, implikasi kebijakan adalah seluruh efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata, (Thomas R. Dye, 1981) yang dikutip oleh Drs. Hessel Nogi S. Tangkilisan dalam buku Teori dan Konsep Kebijakan Publik.

Secara teoritis, implikasi kebijakan tidak sama dengan output kebijakan. Karena itu menurut Thomas R. Dye (1981), penting untuk tidak mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintah semata. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali terlihat adalah pengukuran aktivitas pemerintah semata. Dalam menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran output kebijakan publik sangat penting untuk diperhatikan. Namun, dalam menilai implikasi kebijakan publik, perlu ditemukan identifikasi perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip yang salah satunya ialah otonomi seluas-luasnya. Prinsip otonomi seluas-luasnya yang dimaksud adalah bahwa daerah diberi

kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Seiring dengan prinsip itu, maka penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh di masyarakat. Oleh karena itu, maka setiap kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

Kedudukan kelurahan dalam sistem otonomi daerah menempati posisi strategis dalam penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Kelurahan dibentuk untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

## **1.2 Metode Penulisan**

Pada penelitian tentang evaluasi proses implementasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan, menggunakan tipe penelitian deskriptif analitis yang dimaksudkan untuk menghadirkan gambaran tentang situasi atau fenomena dalam penelitian secara detail tanpa dilebih-lebihkan. Selain menggambarkan permasalahan yang ada, peneliti juga menganalisa terkait permasalahan yang diteliti. Situs penelitian ini dilakukan di Kota Pekalongan khususnya Sekretariat Daerah, DPRD, Dindikcapil dan Kelurahan yang mengalami penggabungan. Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

Teknik pengumpulan data penelitian ini menggunakan teknik wawancara langsung kepada informan yang telah diketahui mempunyai pengetahuan, pengalaman, dan memahami terkait dinamika sosial dan politik kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan, teknik observasi yaitu dengan mengamati proses implementasi terkait kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan selama 1 tahun belakangan ini, dan teknik studi dokumen yaitu Peneliti menggunakan dokumen sebagai sumber data yang akan melengkapi penelitian, dokumen berbentuk tulisan, gambar, jurnal, undang-undang maupun dokumen lain yang akan berguna untuk memberikan informasi tambahan bagi peneliti.

Teknik pengolahan data dalam penelitian ini adalah reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi data.

## **Proses Implementasi Kebijakan Penggabungan Kelurahan di Kota Pekalongan**

Adapun proses persiapan implementasi kebijakan penggabungan kelurahan adalah sebagai berikut:

### **Tahap Persiapan**

Pada tahap persiapan meliputi tahap pengkajian hingga proses Peraturan Daerah. Pada tahap persiapan semua proses berjalan dengan lancar tanpa ditemui kendala yang signifikan yang kemudian dapat menghambat proses diimplementasikan kebijakan penggabungan kelurahan di lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan ini, tahapan persiapan dimulai dari proses :

#### **A. Proses Pengkajian**

Pada proses pelaksanaan pengkajian penggabungan kelurahan dilakukan lebih kurang 6 (enam) bulan, yaitu mulai bulan Januari 2013 s.d. Juni 2013, dengan kegiatan sebagai berikut :

##### **a. Tahap Persiapan**

Tahap persiapan, antara lain melalui kegiatan, a) Pemerintah kota Pekalongan telah melakukan konsultasi ke Dirjen PMD Kemendagri di Jakarta terkait akan diterapkannya kebijakan penggabungan kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan; b) Setelah mendapat persetujuan dari Dirjen PMD Kemendagri Pemerintah Kota Pekalongan menindaklanjuti dengan pembentukan Tim Pengkaji penggabungan kelurahan, dengan anggota dari berbagai elemen / unsur terkait.

##### **b. Tahap Sosialisasi**

Tahap sosialisasi ini merupakan tahapan inti karena banyak melibatkan unsur masyarakat, yang antara lain meliputi: a) sosialisasi dan koordinasi Tim bersama instansi tingkat pemerintah Kota Pekalongan dan instansi vertikal serta unsur perbankan, b) sosialisasi

tingkat kota dan pengarahannya walikota Pekalongan dengan peserta dari unsur panca pilar kelurahan, semua SKPD, instansi vertikal termasuk TNI dan Polri serta dari perbankan, c) sosialisasi tingkat kelurahan, yang dilakukan selama dua Tahap. Dalam tahapan pengkajian ini, telah dihasilkan “Dokumen Hasil Pengkajian Penggabungan Kelurahan

#### B. Proses Peraturan daerah

Berdasarkan hasil pengkajian oleh Tim yang dituangkan dalam Dokumen Hasil Pengkajian Penggabungan Kelurahan, disusun Rancangan Perda tentang Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah dan kerjasama penyusunan Naskah Akademik dengan pihak ketiga yaitu akademisi dari Universitas Pekalongan (UNIKAL).

Setelah itu pada bulan Juli 2013, Rancangan Perda tentang penggabungan kelurahan diajukan, dibahas, dan disetujui bersama DPRD Kota Pekalongan. Pada saat pembahasan di DPRD, diadakan; a) konsultasi publik (*Public Hearing*), dengan narasumber Bapak Walikota Pekalongan dan dihadiri oleh SKPD terkait, Kecamatan, Kelurahan se Kota Pekalongan, unsur lembaga kemasyarakatan kelurahan se Kota Pekalongan, serta instansi vertikal lainnya.

Penetapan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan pada tanggal 16 Agustus 2013, adapun untuk pemberlakuan peraturan daerah akan ditetapkan dengan peraturan walikota yaitu Peraturan Walikota Nomor 39 Tahun 2014.

Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 8 Tahun 2013 untuk selanjutnya dilakukan mekanisme klarifikasi ke Provinsi Jawa Tengah dan ke Kementerian Dalam Negeri

#### Tahap Pelaksanaan

Pada tahap pelaksanaan kebijakan penggabungan kelurahan ini antara lain;

- a. Yaitu pemberlakuan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan mulai tanggal 1 Januari 2015 dengan Peraturan Walikota Nomor 39 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Perda Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan.
- b. Dalam Peraturan Walikota dimaksud, di dalamnya termasuk instruksi Kepada :
  1. Tim Anggaran pemerintah daerah, untuk mengkoordinasikan terkait dengan perencanaan kebutuhan anggaran;
  2. Bappeda, untuk menyesuaikan program kegiatan dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah;
  3. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, untuk melaksanakan perubahan dokumen administrasi kependudukan secara bertahap;
  4. BPMP2AKB dan kecamatan, untuk mengkoordinasikan terkait dengan restrukturisasi kelembagaan kemasyarakatan di tingkat kelurahan;
  5. DPPKAD, untuk memfasilitasi terkait dengan pemenuhan dan penyediaan sarana dan prasarana yang akan digunakan oleh kelurahan;
  6. Bagian tata pemerintahan dan Bagian Organisasi dan kepegawaian, untuk memfasilitasi terkait dengan penyiapan dan pembuatan stempel / cap instansi, papan nama instansi dan kop dinas kelurahan.
- c. Penataan Sumber Daya Manusia

Pada tanggal 2 Januari 2015 dilaksanakan pelantikan pejabat struktural, termasuk pejabat struktural di Kelurahan, selanjutnya sampai saat ini personil yang bertugas pada kelurahan baru hasil penggabungan telah terisi seluruhnya beserta staf-stafnya, tidak ada lagi jabatan eselon IV yang kosong dimana jabatan tersebut berada di kelurahan-kelurahan. Kemudian pada tanggal 3-4 Januari 2015 semua perangkat kelurahan yang kelurahannya digabung dari Lurah, Sekretaris Lurah, Kasi dan Staf mulai melaksanakan pemindahan kantor kelurahan ke kelurahan yang baru. Mengenai lurah yang tidak terpilih menjadi lagi akan di tempatkan pada jabatan lain yang kosong, begitupun dengan pegawai kelurahan yang lain. Sehingga pada tanggal 5 Januari 2015 semua kelurahan yang digabungkan mulai berkantor di tempat baru sesuai lokasi yang ditunjukkan.

#### d. Penataan Administrasi

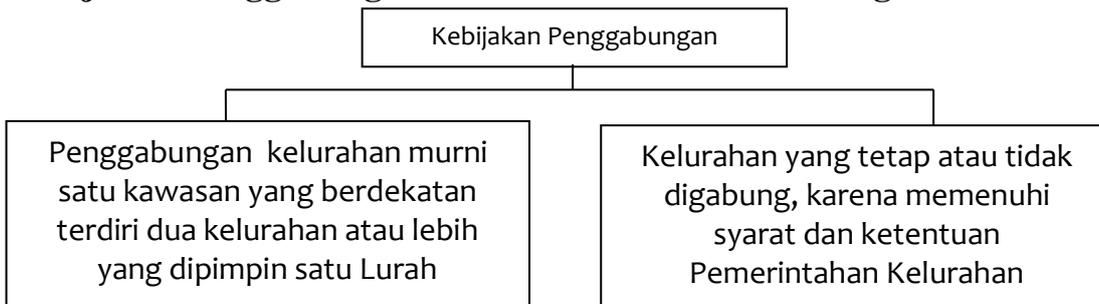
Untuk perihal surat menyurat, Lurah yang baru langsung menyesuaikan dan membuat Kop surat yang baru di tiap kelurahan yang digabung sedangkan untuk keabsahan surat, Kelurahan yang baru menggunakan Stempel dinas yang baru. Kelurahan yang baru juga memasang papan nama kelurahan, papan nama LPM, BKM, PKK dan lain-lain yang menyesuaikan nama kelurahan yang baru. Untuk perubahan penomoran pada RT/RW di Kelurahan yang baru, tiap kelurahan memfasilitasi perubahan tersebut dengan membuat stempel RT/RW baru dari anggaran rutin yang ada di masing-masing kelurahan.

### **Fakta Implementasi Kebijakan Penggabungan Kelurahan di Kota Pekalongan**

Implementasi kebijakan penggabungan kelurahan didukung penuh oleh seluruh elemen pemerintahan di Kota Pekalongan dengan harapan akan ada perubahan ke arah yang lebih baik yaitu meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Penggabungan kelurahan dilakukan dengan dua cara yaitu penggabungan dengan menyatukan dua kelurahan atau lebih menjadi satu kelurahan yang dipimpin oleh satu Lurah yang tentunya penggabungan kelurahan tersebut di lakukan dalam satu kawasan dimana kelurahan-kelurahan yang letaknya berdekatan dan dalam satu kecamatan tanpa merubah batas wilayah kecamatan, mempunyai wilayah maupun jumlah penduduk yang tidak memenuhi syarat ketentuan pemerintahan kelurahan, serta sarana prasarana yang kurang memadai, lalu digabungkan menjadi satu kelurahan baru dan Kelurahan yang tetap atau tidak digabung, karena memenuhi syarat dan ketentuan bentuk Pemerintah kelurahan. Penggabungan kelurahan ini dilakukan diseluruh lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan dengan harapan adanya suatu perubahan yang mengarah pada sisi positif.

### **Kebijakan Penggabungan Kelurahan di Kota Pekalongan**



Tujuan kebijakan penggabungan kelurahan di lingkungan pemerintah kota Pekalongan ini adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemerintahan Kelurahan tanpa mengurangi mutu pelayanan kepada masyarakat.

Efektivitas yang dimaksud dalam arti lebih mengoptimalkan fungsi pelayanan kepada masyarakat, fungsi pembinaan dan pengawasan kepada pegawai dan administrasi atau manajemen Kelurahan. Hal ini dikarenakan dengan adanya penggabungan Kelurahan, luas wilayah dan jumlah penduduk antar Kelurahan menjadi lebih proporsional.

Efisien yang dimaksud dalam arti dengan adanya penggabungan Kelurahan maka jumlah anggaran operasional dan belanja pegawai Kelurahan yang dibutuhkan menjadi lebih efisien dan sarana prasarana pendukung yang dibutuhkan lebih sedikit.

## Aspek Efektivitas Kebijakan Penggabungan Kelurahan di Kota Pekalongan Tahun 2015

NO (1)	EFEKTIVITAS (2)	SEBELUM PENGGABUNGAN (3)	SETELAH PENGGABUNGAN (4)
1.	<b>Jumlah Pegawai</b>	Dibutuhkan 470 orang (rata-rata ideal 10 orang tiap Kelurahan)	Dibutuhkan 324 orang (rata-rata ideal 12 orang tiap Kelurahan)
		- Lurah 1 orang x 47 Kel	- Lurah 1 orang x 27 Kel
		- Seklur 1 orang x 47 Kel	- Seklur 1 orang x 27 Kel
		- Kasi 4 orang x 47 Kel	- Kasi 4 orang x 27 Kel
		- Staf 4 orang x 47 Kel	- Staf 6 orang x 27 Kel
2.	<b>Pembinaan dan Pengawasan Pegawai</b>	Kurang optimal karena jumlah Kelurahan yang banyak dan SDM yang kurang/rendah di Kelurahan	Lebih mudah dan optimal karena jumlah Kelurahan yang sedikit dan dengan penggabungan Kel akan diisi dengan SDM yang kemampuannya baik
3.	<b>Pelayanan Masyarakat</b>	Kurang optimal karena keterbatasan pegawai dan SDM dan sarana terbatas	Lebih optimal karena jumlah pegawai ditambah dengan SDM yang baik dan penambahan sarana
4.	<b>Manajemen Pemerintahan Kelurahan</b>	Terpecah-pecah	Lebih simpel
5.	<b>Anggaran Pembangunan</b>	Kurang optimal karena terbagi-bagi untuk jumlah Kel yang banyak	Lebih optimal karena jumlah Kel sedikit sehingga anggaran bisa ditingkatkan
6.	<b>Penatausahaan Keuangan</b>	Kurang efektif dan lambat karena jumlah personil terbatas dan SDM yang kurang	Lebih optimal dan cepat karena jumlah personil ditambah dengan SDM yang baik
7.	<b>Penataan Aset Daerah</b>	Pengawasan dan penataan aset kurang optimal karena keterbatasan personil dan SDM	Pengawasan dan pendataan aset lebih mudah karena manajemen, jumlah personil dan SDM yang ditingkatkan

Sumber : Sekretariat Daerah Kota Pekalongan.

Alasan lain yang melatar belakangi penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan ialah tidak lepas dari adanya kebijakan pemerintah kota yang akan menjadikan seluruh kelurahan menjadi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Karena akan terjadi efisiensi anggaran hingga 40% sebab jumlah PNS di kelurahan akan berkurang seiring dengan menyusutnya jumlah kelurahan, berikut adalah gambaran terkait efisiensi dampak penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan:

## Aspek Efisiensi Kebijakan Penggabungan Kelurahan di Kota Pekalongan Tahun 2015

NO	EFESIENSI	SEBELUM PENGABUNGA N	SETELAH PENGABUNGAN 27 Kelurahan
<b>1.</b>	<b>Tunjangan Jabatan Struktural di Kelurahan</b>	<b>Total Rp 1.686.360.000</b>	<b>Total Rp 968.760.000</b>
	a. Lurah	47 orang x 12x Rp 540.000 = <b>Rp 304.560.000</b>	27 orang x 12 x Rp 540.000 = <b>Rp 174.960.000</b>
	b. Sekretaris dan Kasi Kelurahan (4)	235 orang x12xRp 490.000 = <b>Rp 1.381.800.000</b>	135 orang x 12 x Rp 490.000 = <b>Rp 793.800.000</b>
<b>2.</b>	<b>Tambahan Penghasilan Beban Kerja (Prestasi) di Kelurahan</b>	<b>Total Rp 1.607.400.000</b>	<b>Total Rp 923.400.000</b>
	a. Lurah	47 orang x 12x Rp 600.000 = <b>Rp 338.400.000</b>	27 orang x12 x Rp 600.000 = <b>Rp 194.400.000</b>
	b. Sekretaris dan Kasi Kelurahan (4)	235 orang x12x Rp 450.000 = <b>Rp 1.269.000.000</b>	135 orang x 12 x Rp 450.000 = <b>Rp 729.000.000</b>
<b>3.</b>	<b>Anggaran Rutin Kelurahan</b>	<b>Total Rp 4.440.800.000</b>	<b>Total Rp 2.670.614.894</b>
	a. Penyediaan jasa surat menyurat	28.200.000	16.200.000
	b. Penyediaan jasa komunikasi, sumber daya air dan listrik	225.600.000	129.600.000
	c. Penyediaan jasa keuangan	352.500.000	202.500.000
	d. Penyediaan jasa kebersihan kantor	916.500.000	526.500.000
	e. Penyediaan alat tulis kantor	225.600.000	129.600.000
	f. Penyediaan barang cetakan dan penggandaan	225.600.000	129.600.000
	g. Penyediaan komponen instalasi listrik/penerangan bangunan kantor	23.500.000	13.500.000
	h. Penyediaan peralatan rumah tangga	23.500.000	13.500.000
	i. Penyediaan bahan bacaan dan peraturan perundang-undangan	47.000.000	27.000.000
	j. Penyediaan makan dan minuman	705.000.000	405.000.000

	k. Rapat-rapat koordinasi dalam daerah	253.800.000	145.800.000
	l. Pengadaan perlengkapan gedung kantor	705.000.000	405.000.000
	m. Pemeliharaan rutin/berkala gedung kantor	188.000.000	108.000.000
	n. Pemeliharaan rutin/berkala kendaraan dinas/operasional	23.500.000	132.500.000
	o. Pemeliharaan rutin/berkala rumah dinas	27.500.000	15.787.872
	p. Pemeliharaan rutin/berkala peralatan gedung kantor	70.500.000	40.500.000
	q. Pemeliharaan rutin berkala mebeuler	23.500.000	13.500.000
	r. Penyusunan Renja dan LEPPK SKPD	188.000.000	108.000.000
	s. Penyusunan RKA,LAKIP dan Laporan-laporan Keuangan SKPD	188.900.000	108.000.000
	<b>TOTAL SELISIH SEBELUM PENGABUNGAN DENGAN SETELAH PENGABUNGAN KELURAHAN</b>		<b>Rp 3.171.785.106</b>
<b>4.</b>	<b>Sarana dan Prasarana</b>		
	a. Komputer	47 unit	27 unit
	b. Laptop (untuk Simda Keuangan)	47 unit	27 unit
	a. Kendaraan Dinas Roda Dua	47 unit	27 unit
	d. Gedung / Kantor	47 unit	27 unit

**Sumber :** Sekretariat Daerah Kota Pekalongan.

Berdasarkan hasil penelitian tentang proses implementasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan peneliti menarik kesimpulan:

Kebijakan penggabungan kelurahan telah berhasil di implementasikan, tidak di temukan adanya hambatan yang berarti dalam proses pengimplementasiannya. Hal tersebut terjadi karena aktor-aktor dalam pengimplementasiannya merupakan aktor-aktor yang berkompeten.

Tujuan di terapkannya kebijakan penggabungan kelurahan sudah ada yang tercapai, salah satunya dalam hal efisiensi anggaran. Efisiensi yang dimaksud adalah dengan adanya penggabungan Kelurahan maka jumlah anggaran operasional dan belanja pegawai kelurahan yang dibutuhkan menjadi lebih sedikit dan sarana prasarana pendukung yang dibutuhkan lebih sedikit.

Produk kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan ini juga terdapat beberapa petunjuk-petunjuk yang kurang konsisten namun tetap dapat diimplementasikan. Dilihat dari poin jumlah penduduk dan luas wilayah, yang mana petunjuk-petunjuk ini ialah ketentuan dominan untuk penerapan kebijakan Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan. Jumlah penduduk yang sedikit pada suatu kelurahan di Kota Pekalongan tidak dapat dijadikan sebagai kriteria mutlak dalam keputusan untuk melakukan penggabungan kelurahan karena jumlah penduduk akan

bertambah disetiap tahunnya. Selain itu apabila berpicu pada kriteria luas wilayah yang tidak luas dan tidak memenuhi syarat ketentuan pemerintahan kelurahan walaupun luas wilayah memang tidak dapat bertambah namun luas wilayah bila berpedoman pada Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan untuk wilayah Jawa ialah 3 Km<sup>2</sup>, Kota Pekalongan dengan luas wilayah 45Km<sup>2</sup> jadi seharusnya kelurahan yang digabung menjadi 15 Kelurahan saja namun kenyataannya adalah dari 47 kelurahan menjadi 27 kelurahan.

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka berikut akan peneliti sampaikan beberapa saran yang sekiranya dapat dijadikan bahan pertimbangan Pemerintah Kota Pekalongan dalam melakukan perbaikan dalam implementasi kebijakan penggabungan kelurahan di lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan yang merupakan kebijakan yang berasal dari badan eksekutif yaitu pada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Kebijakan Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan adalah sebagai berikut: Apabila tidak ada masalah dalam lingkungan kelurahan, dan yang ditemui masalah ialah dalam Penataan SDM yang mengalami kekosongan, terutama SDM di pemerintahan kelurahan maka seharusnya pemerintah Kota Pekalongan perlu melainkan membuat regulasi mengenai Penataan SDM. Sehingga dapat mengoptimalkan fungsi pelayanan kepada masyarakat dan meminimalisir dampak implementasi kebijakan yang tidak dikehendaki.

Penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan ini akan berimplikasi pada penamaan kelurahan, oleh karena itu penamaan kelurahan hasil penggabungan seharusnya mempertimbangkan nama historis dan hasil kesepakatan masyarakat, sekecil apapun perbedaan pendapat masyarakat seharusnya dapat dipertimbangkan kembali oleh Pemerintah Kota Pekalongan, sehingga dapat meminimalisir konflik yang tidak dikehendaki

Penggabungan kelurahan agar tidak menimbulkan masalah bagi masyarakat yang memerlukan pelayanan, pemerintah Kota Pekalongan harus melakukan adanya pengaturan masa transisi, dengan batasan waktu yang jelas dan tegas.

Kebijakan penggabungan kelurahan dilakukan pemerintah Kota Pekalongan untuk kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Namun, kenyataannya penggabungan kelurahan tidak membantu dan justru membuat masyarakat kerepotan karena harus mengganti administrasi kependudukan yang sebenarnya mereka tidak perlu mengganti administrasi kependudukan tersebut, namun karena dampak dari penggabungan kelurahan ini yang bertujuan untuk efisiensi dan efektivitas semata kemudian memberikan implikasi yang tidak dikehendaki juga. Seharusnya pemerintah segera melakukan revisi terhadap produk Perda terkait penggabungan kelurahan di Kota Pekalongan.

## **Ucapan Terima Kasih**

Saya mengucapkan terimakasih kepada Sekretariat Daerah Kota Pekalongan, Dindikcapil Kota Pekalongan, DPRD kota Pekalongan serta Masyarakat Kota Pekalongan yang telah membantu dalam proses penelitian sehingga berjalan dengan lancar tanpa ada gangguan yang berarti sehingga saya berhasil menyelesaikan penelitian ini.

## **Pendanaan**

Penulis tidak menerima bantuan pembiayaan untuk penelitian, kepenulisan (*authorship*), dan publikasi dari pihak manapun.

## **Daftar Pustaka**

### **I. BUKU**

- Arif rohman dan Teguh Wiyoso. 2010 . *Education Policy in Decentralization Era*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar
- Arif Rohman. 2012. *Kebijakan Pendidikan Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*. Yogyakarta. CV. Aswaja Pressindo
- Brian C. Smith. 2012. *Desentralisasi Dimensi Teritorial Suatu Negara. Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia*.
- Djohermansyah, Djohan dalam Lili Romli. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar
- Erwan Agus Purwanto. 2010. *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta. Gava Media
- Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta. Grasindo
- Hendratno, Edie Toet. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Jakarta. Universitas Pancasila
- Leo Agustin. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung. Alfabeta
- Mas'ud, Muchtar. 2008. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta. UMM Press
- Nasikun, Dr. 2012. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada
- Rasyid, Ryaas. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta. Indo Yarsif Watampone
- Roro Lilik Ekowati, 2009. *Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan atau Program (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis)*. Surakarta. Pustaka Cakra
- Subarsono AG. 2012. *Analisis Kebijakan Publik Konsep,Teori dan Aplikasi*.Cet.keempat. Yogyakarta. Pustaka Pelajar
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung. Alfabeta
- S. Tangkilisan, Drs. Hessel Nogi. 2003. *Teori dan Konsep Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Lukman Offset dan YPAPI
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta. PT Buku Kita

### **II. Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan

Undang – undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan

Peraturan Walikota Pekalongan Nomor 39 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan

### **Tentang Penulis**

**Erwin Fakhrol Alim** adalah Mahasiswa Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro.